

# 華人四地貪腐程度之比較—— 以「貪腐成因」為分析途徑

彭立忠、張裕衢\*

## 《摘要》

影響貪腐發生的原因可簡化為「機會、動機與風險」三項。當國家掌握資源分配，此即提供代理人貪腐的機會；當社會充斥相對剝奪感、社會順從心理、法治文化缺乏及特殊主義氾濫，則易滋生貪腐的動機；一國肅貪組織是否獨立健全？領導人是否支持肅貪？媒體是否受政府控制？貪腐行為受偵訴的機率，以及貪腐行為可能受懲處的輕重，此則影響代理人從事貪腐時的風險評估。如欲有效防治貪腐行為，必須針對貪腐的成因排除其在機會、動機和風險上各種有利貪腐的可能。

本文依據國際透明組織（TI）衡量各國政治貪腐程度所運用之「貪腐印象指數」（CPI），比較中、港、台、新四地的貪腐程度。同屬華人文化的台灣，其政府對經濟活動的管制介於港、新與中國之間，司法獨立性與肅貪機構的效能也無法和港、新相比擬，因此，如何借鑑港、新兩地的作為，合理地降低政府對經濟活動的干預，並透過強化肅貪機構之獨立性，以及政治領導人的自清，才能有效改善貪腐的危害。

[關鍵字]：貪腐、相對剝奪感、肅貪、貪腐印象指數

---

投稿日期：95年7月27日；接受刊登日期：96年4月30日。

\* 彭立忠為政治大學中山人文社會科學研究所副教授，e-mail: lcpeng@nccu.edu.tw。

張裕衢為政治大學中山人文社會科學研究所碩士研究生。

## 壹、前言

學者以「東亞弔詭」(East-Asian paradox)形容東亞地區，<sup>1</sup> 高度經濟成長伴隨著嚴重貪腐的現象。如 Rock 與 Bonnett (2004: 999-1017) 發現了貪腐並未妨礙一些東亞地區較大型的新興工業化國家的經濟成長。但儘管如此，有更多的研究都發現了貪腐對於經濟及政治等的負面影響 (Kaufmann, 1997; Gray & Kaufmann, 1998: 7-10; 林水波, 1983)，<sup>2</sup> 如同陶在樸 (2000: 92) 指出，貪腐是多種成分所組成的毒藥，本文作者亦認為，貪腐不僅僅對經濟成長可能造成傷害，並且，對於民主、道德、信任等都有負面的影響。然而，也許資料蒐羅的困難構成了研究上的限制，對於貪腐問題的研究，國內既有的文獻在數量上卻遠遜於這個問題應受到重視的程度。<sup>3</sup>

二〇〇五年在四個華人社會 (中國、香港、台灣及新加坡) 中，依據國際透明組織 (Transparency International; TI) 的評價，新加坡及香港的廉潔程度相當高 (分居第 5 及第 15 名)，台灣居次 (排名第 32 名)，中國大陸的貪腐程度卻非常嚴重 (排名第 78 名)。台灣的貪腐程度在世界中的排名中並不落後，與中國大陸對照亦明顯為優，但這容易使我們忽略了，與新加坡及香港等其他政府清廉度更高

---

<sup>1</sup> Rock 和 Bonnett (2004: 999-1017) 的研究發現，在許多發展中國家，貪腐對於經濟的成長造成了負面的影響，但是也發現了貪腐並未妨礙一些東亞地區較大型新興工業化國家的經濟成長。他們以長期穩定及獨占的賄款支付，及特權給予的交換關係解釋所謂的「東亞弔詭」。這些國家如中國、南韓、印尼、泰國等，藉著此種上對下垂直式的恩庇—依恃 (patron-clientelism) 的穩定關係，降低了制度的不確定性，賄款形同徵稅，並使投資者獲得了保護，並且因為這些國家會為了長期利益的考量，更積極的幫助本身企業的發展，形成東亞經濟發展的特殊模式。

<sup>2</sup> Kaufmann 認為貪腐有利發展的論據忽略了在腐敗的社會中，許多政客和官僚能有極大的裁量權限 (discretion)。當他們發現，掌握了規制而能夠得到貪腐的機會，則會不斷的去創造新的規制。因而貪腐是過度和任意管制的刺激因素，腐敗本身是個會產生更多腐敗的機制 (corruption feeds on itself)。Gray 和 Kaufmann 發現「貪腐的程度」和「企業經理與公務員交涉所花費的時間」有正相關的關係。並且許多企業表示，更大的賄賂佔用更多的管理時間去與官僚和公務員進行執照、許可證、簽核 (signature) 以及納稅的交涉。學者林水波亦反駁貪腐有利經濟發展的觀點，認為這些觀點是基於臆測的假定，有待時間和理論的支持，因此不可遽下定論主張貪污對經濟發展有正功能存在。

<sup>3</sup> 以作者撰寫本文為例，事先曾透過國家圖書館的期刊篇名搜尋，以「貪腐」為關鍵詞搜尋僅有 4 筆；以「貪污」為關鍵詞搜尋亦僅有 48 筆，且多為刑事法律相關文獻。

的國家或政府相較，台灣仍有很大的進步空間。中港台新四個華人社會有著共通血緣、相聯繫的歷史記憶，卻又存在不同的經濟制度、政治和行政制度，後三者甚至曾有特殊的殖民文化背景，在這些相互異同的歷史與政經條件下，是什麼因素影響了該地政府廉潔的表現？而本文欲比較四個華人社會對於肅貪防弊的決心與作為，必須先行確切地掌握貪腐行為發生的各種成因，探討華人社會的貪腐共性與殊性，然後才能制定更有效的策略以期對於貪腐行為加以預測、預防及控制。為了有系統的了解貪腐發生的原因，<sup>4</sup> 本文參考不同學者的分析，首先綜合了貪腐動機、貪腐機會、貪腐風險等三個因素，做為分析貪腐現象的架構。在該架構之下，透過文獻檢閱和理論的分析，討論了影響貪腐的重要成因，並且根據這些因素，探究導致華人社會中貪腐程度高低不同的原因。全文區分六個部份，第一部分前言闡釋研究動機與目的，第二部分對於貪腐概念予以界定、測量；第三至五部份分別處理影響貪腐發生的三個條件—貪腐機會、貪腐動機和貪腐風險，並對於影響四個華人社會貪腐程度不同的原因作探討；最後則為結論。

## 貳、貪腐的定義、測量與條件

本部份首先對於文中所謂之「貪腐行為」做出界定，其次討論客觀測量貪腐的指標與貪腐發生的條件，最後，彙整提出一個可供了解貪腐成因的架構。

### 一、貪腐的定義

Heidenheimer (1978: 3-8) 節錄了各家學者對於貪腐的定義、概念以及衡量的標準。對於貪污行為的界定，有從「道德和操守」的觀點對貪腐行為加以批判 (Dwivedi, 1978: 4)，認為貪腐構成道德上之瑕疵。亦有從是否「違反職權」界定貪腐 (McMullan, 1961: 181-200, 轉引自 Heidenheimer, 1978: 5; Bayley, 1966: 719-732)。此派學者認為貪污行為，尤其是與賄賂有關之行為，係指為了私利考量（不限於金錢）而濫用職權（authority）的行為。另有學者則以是否「侵害公共利益」，而判定公務人員的行為是否為貪污行為 (Rogow & Laswell, 1963: 132-134，

---

<sup>4</sup> 有關公共部門的貪腐行為，一般行文用語並不統一，西文通常以 *Bribe, Corruption* 表示，中文有用貪污、有用貪腐，不一而足。在中文文義的感受上，似乎貪污屬於個別性、單獨的事件；貪腐則傾向連帶性、可牽連後續具整體性的影響，其程度較為嚴重。本文在行文上大抵如此表述。

轉引自 Heidenheimer, 1978: 6)。再者，亦有從「市場行爲」來界定貪污，Van Klaveren (1978: 38) 認爲公務人員將其公共職權視爲一種「生意」，以牟取個人最大利益；其所能獲取的利益乃是依據市場的情勢，及其自身所能找到公共需求的最大獲利點。此外，學者余致力等 (2003: 39) 則認爲在「政府再造」(Reinventing Government) 風潮的影響下，公權力的行使不僅限於國家公務員，亦包括受委託的民間團體或個人，因此貪腐的主體亦可能是受政府委託的當地民間團體或個人，對於貪腐對象的防範必須擴大及於後者。

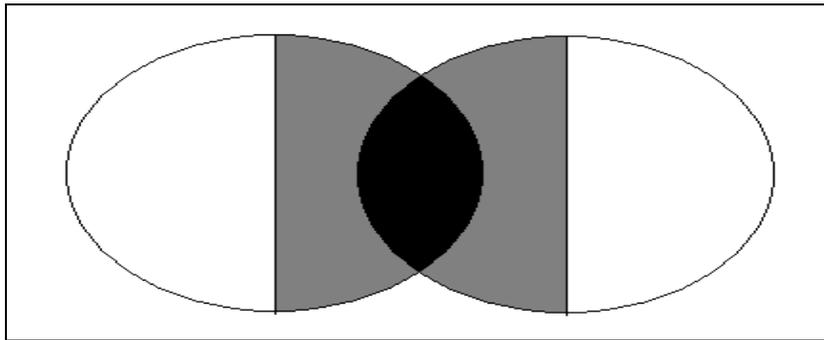
## 二、貪腐的測量

無論對於「貪腐」採取何種定義，都有不同的衡量尺度，並涉及不同的價值判斷。舉前述學者的看法爲例，若以「道德和操守」來定義貪腐行爲，我們必須先對何謂道德及操守作界定；如果以「違反職權」來界定貪腐行爲，那麼應先說明以何種規範作爲其認定的標準；若以「爲了私利而侵害公益的標準」，如果無法客觀的確定「公共利益」的範圍與內涵，則任何政府的作爲都可能被界定爲貪腐行爲。再者，即便我們試圖以「市場行爲」來界定腐敗，也必須要回答「公務員職務法則」與「市場法則」該如何做出區分？(Heidenheimer, 1978: 6) 由此引申出來的問題，說明了無論我們採取何種標準來定義貪腐，都可能面臨貪腐難以標準化的方式加以界定及測量的問題。尤其是不同的社會對於貪腐可能會有不同的認定標準，若干行爲在傳統社會本來是合法的、可以接受的，但是經過外來的準繩一度量，卻會變成逾軌的、墮落腐化的行爲；有時新的是非觀和標準則會把一些習以爲常的傳統行爲模式裁定爲違規的、有罪的。譬如，就印度或東南亞國家而言，公務員接受證照申請人的贈禮，被認爲是理所當然的，這是因爲提供服務而收取費用，是符合他們的同儕、家族和朋友間行爲規範的。但是根據西方的標準，這是貪污的行爲。由此可見，貪污的判準深受文化侷限，因文化背景的不同而有不同的被接受性(陳鴻瑜，1992: 240)。

不僅如此，即使在同一個國家中，亦可能因爲許多因素而有不同的認知或容忍程度。<sup>5</sup> 如 Heidenheimer (1978: 26-27) 依據人們對貪污行爲的容忍程度，把貪腐行爲分爲黑色、灰色和白色三類貪腐(參見下頁如圖一)：「黑色腐敗」指精英和民眾均一致譴責的貪腐行爲，並認爲應給予其懲罰；「灰色腐敗」則是有些人，尤

<sup>5</sup> Gatti et al. (2003) 的研究採用 World Values Survey (WVS) 的資料，發現婦女、受雇者、較不富裕者、年長者對貪腐較爲反感。

其是指精英們希望認為應當懲罰的貪腐行為，但大眾對之可能是模稜兩可的；「白色貪腐」則是無論精英或是民眾，都不認為應該懲罰的貪腐行為，他們認為這是可以接受、可以容忍的。此第三種情況既為社會中的菁英與民眾共同接受，又如何能被稱作貪腐？我們覺得這就代表了不同地區的文化差異，可能某一社會的菁英與民眾所能接受的行為，卻在另一社會可被視為是貪腐行為（指白色貪腐）。如同傳統中國好誇「禮數」，禮尚往來是天經地義的事，某些來往酬酢在中國社會是可被接受的，卻為西方國家視為貪腐的表現。白色貪腐由於社會上對於貪腐的認知存在這種精英與一般民眾的分歧，Sandholtz 與 Koetzle（2000: 35）則引用了 Bayley（1989）的說法，選擇用西方社會認可的貪腐標準，他們認為即使在發展中國家裡，那些社經地位較高的層級，都明白西方對於貪腐的定義，並且能夠將這個標準適用在自己的國家。



圖一 Heidenheimer 區分民眾與社會菁英對貪腐的不同認知圖

資料來源：符曼莉（1983：24）。

圖說：

- （一）兩個圓圈部份代表民眾與社會精英或公職人員兩類不同的群體，對貪污行為的判斷；
- （二）白色部份代表兩群體均認為非貪污的行為，但是在不同的社會裡卻可能被視為貪腐行為；
- （三）灰色部份代表某一群體認為此行為需給予懲罰的貪污行為，而另外一方持不同的看法；
- （四）黑色部份即代表兩群體一致認為應給與嚴懲的貪污行為。

因此，欲了解「貪腐」在任何一個社會是否構成嚴重影響官箴的事例，我們必須透過相互的比較，並適用相同的評量標準。如果沒有一致性的標準，在不同的社

會中，以不同的衡量尺度，那麼我們將可能認為：每個社會都是腐化的，或者每個社會都不是腐化的。這時要如何尋求客觀的判斷標準呢？目前許多非西方國家在肅貪工程中，多已接受西方社會所認定的標準（Sandholtz & Koetzle, 2000: 35）。雖然這可能忽略了某些國家在不同文化上的差異，但對於我們從事跨國、跨地區、跨文化的比較時，卻不得不如此採行。<sup>6</sup>

另外，貪腐本是道德上與法律上不容許的行為，所以其活動極為隱密，成功的貪腐即是行為後能夠不被偵查，或即便受到偵查，也能因為政治或其他因素而不被公開、不受報導，而使被隱匿的貪腐行為得以遂行無阻。Holmes（1993）曾以媒體報導的資料進行分析，而對中、蘇兩國的腐敗現象進行推論，此一研究在方法論上立刻遭到質疑，<sup>7</sup> 如果我們透過公開的檔案或媒體的報導估計貪腐的程度，則會明顯低估那些容任其滋生的國家貪腐的程度。因此研究者對於各國貪腐資料的掌握不易，造成了衡量各國貪腐程度的研究上困難。

本文採用國際透明組織所建構並公布的貪腐印象指數（Corruption Perceptions Index；CPI）<sup>8</sup> 作為衡量各國廉潔／貪腐程度的指標（indicator），<sup>9</sup> 該指標對於貪腐所採取的定義為：「為了私人利益而濫用公權力」（misuse public power for private benefit），由 0 分至 10 分，數值愈高，代表愈不貪腐。不同於其他機構所發展的指標，貪腐印象指數並非由國際透明組織本身進行調查，而是一個合成指數（composite index），以 2006 公布的指數為例，其來源乃是綜合了 9 個獨立機構的 12 項調查所建構而成，每一個樣本（國家）<sup>10</sup> 之指數均至少根據三項以上之調查而建構，此種建構指數的方式，類似一個「對民意測驗的測驗」（poll of polls）（Lambsdorff, 2006: 2-10）。余致力等（2003：47）認為該指數優點在於其為整合多重資料來源而建構的指標，它提高了每個國家評分之可信度。如此整合多重資料可避免單一資料來源因偏見或調查方法的瑕疵，而對特定國家貪腐程度做出錯估與

---

<sup>6</sup> 國際間有關貪腐現象的研究單位甚多，其各自發展出一些觀測與評量的指標，不過，由國際透明組織（Transparency International；TI）整合各種指標，發展出一種綜合評量的指數 CPI，似已被各國的研究者廣為接受。

<sup>7</sup> 此種研究方法上的缺陷也為作者自己所承認（Leslie Holmes, 1993: p.120-121）。

<sup>8</sup> 其數據取材自 [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2005](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005)。

<sup>9</sup> 本文有關指數（index）與指標（indicator）的區分，對於直接以數值比較貪腐概念者，用「指數」表示；對於定義或指涉觀念層次的貪腐者，用「指標」表示。

<sup>10</sup> 例外的是，有些樣本如香港、巴勒斯坦也被納入比較，可見其並不一定以「國家」為單位。

誤判。<sup>11</sup>

### 三、影響貪腐發生的三個條件

本文欲探索的是「哪些原因造成四個華人社會貪腐的程度有所差異？」而我們的作法是希望從既有的文獻及各種實證的研究中，找出適合分析華人社會貪腐的原因，運用這些原因對於我們所探討的對象—四個華人社會予以比較。我們知道，每個行為的進行，都必須有其相應的條件，條件成就時，才可能使行為發生。而促使這些「貪腐的條件」能夠成就或滿足的，就是我們所要探討的「貪腐的成因」。

由於貪腐行為的形式多樣，每種形式都可能有個別性的條件，概括事物發生的因果關係，我們可以從行為動機、引誘機會、得失風險三個因素來勾勒貪腐圖像。我們覺得，貪腐行為所以會發生必須同時滿足這三個因素。當事人可能因為有動機在先而去尋找貪腐的機會，也可能經常得面對引誘的機會而產生貪念，但是，有了貪念或機會，未必會採取行動，當事人在行為前，應會評估從事貪腐的得失風險，如果風險微不足道，則多半會放縱自己；如果風險升高，則多半會懸崖勒馬。所以我們總結「貪腐行為」的發生條件有：「機會條件」、「動機條件」、「低風險條件」三項。首先，誘發貪腐的第一個條件是「機會條件」。任何一個犯罪的行為，都需要掌握機會。如果以本文前面對貪腐下的定義而言，發生貪腐的首要機會即是先要能掌握公權力，進而言之，這個公權力是來自於國家對某些事務的管制、或介入經濟資源的分配，而需要由其代理人進行裁量。

機會掌握之後，促使貪腐發生的第二個原因是行為者的「動機條件」。人餓了要吃，累了要睡，這是生理上的動機。而貪腐可能是為了滿足生理上的最低生存需求，也可能來自於因為「相對剝奪感」、「從眾性」等社會—心理上原因所導致的行為動機。在華人社會中，許多學者（如楊國樞，1983：13）提出「缺乏法制」或充斥「特殊主義」是華人社會普遍的一種投射表現，這些動機條件的存在，似乎提供了行為者合理化自身行為的藉口。

然而，即便行為者掌握了機會、有了動機，對於是否會著手從事可能違法犯禁的行為，仍會估算其風險的程度。「賠本的生意沒人做」，人們不太可能從事一個高風險而低報酬的冒險行為，「貪腐行為」即是一種隱密性相當高的「冒險行

---

<sup>11</sup> 關於 CPI 這套指數每年公佈時，均由其顧問 (advisor) Lambsdorff 對於研究上的方法論撰文交代，以 2006 為例，透過對貪腐印象綜合指數之下的各個分指數進行相關檢定，證明其具有相當的內在一致性 (internal consistency) (參見 Lambsdorff, 2006: 8)。

為」，一旦受到了偵查，則當事人很可能受到重懲。因此唯有評估其為低風險、高報償的行為時，行為者才可能進行貪腐冒險（Quah, 1999: 76）。此時掌握公權力的代理人其風險評估乃是根據「貪腐受偵查的機率」、「貪腐被偵查所受到的懲罰輕重」等而做出理性的判斷。

有關貪腐議題的實證或非實證理論研究中，研究者都是依其論述，將所推論的「原因」作為自變項，將「貪腐的程度」作為依變項。本文則將各種影響貪腐的重要原因簡化為三個條件，並探討此三個條件相互間的消長作用，藉闡明貪腐發生的原因，而尋求遏止之道。例如，在「低風險條件」下以「受偵查的機率」及「懲罰的輕重」為例，如果貪腐所受的懲罰很輕可能會使「風險誘因」獲得滿足，但是如果受偵查的機率很高，則能降低「風險誘因」的程度；然而涉及懲罰與受偵察或追究的機率不能僅由行為人透過「物質報酬」加以計算，同時也會根據「社會評價」、非物質層面的滿足感（或剝奪感）加以衡量。因此，在某些社會（或組織關係）中，可能精神層面的懲罰更能阻卻貪腐的作為。

## 參、貪腐的機會—資源的分配與管制

當國家制訂法規或者依據制度，必須對於某些資源進行分配，或者決定對某類事件作出管制，包括了證照的核發、融資、貸款、徵稅、公共支出、採購、福利的分配、土地利用、審判、處罰等等時，就容易造成了僅此一家、別無分號的壟斷情況，使人們難以直接取用、或者必須付出更高的代價才能從別處獲得同樣的服務、或營造有利於自己的情況。當國家透過法規或制度，介入這些事務的分配或管制時，則國家就獲得了壟斷性或接近壟斷性的權力。而愈接近壟斷的事項，國家掌握的權力就愈大；反之，愈非壟斷的事項，國家所掌握的權力就愈小。

然而這些權力的運作（即資源的分配、管制的執行等等），國家機器無法令其自動運作，都必須委託代理人來執行，代理人雖然需要依循前述法規或制度來執行任務，但是若要將抽象的法規或制度類推適用到具體個案中，必須透過一個「解釋」的過程，因此在這個解釋的運作過程中，代理人就分享了國家的部分權力，我們稱這個權力為「裁量權」。這些領域的裁量權如果對於相對人或相對的組織有巨大的收益（或能夠避免較大的處罰）時，為了獲得這些巨大的收益，這些個人或組織將會向這些代理人提供賄賂，或利用和代理人特有的「人際關係」以獲得利於自己的裁量決定（Tanzi, 1998: 566-570），這就產生了本文所討論的「貪腐的機

會」。

因此，在國家干預或管制的權力愈大，項目愈多時，貪腐情況將會愈嚴重，反之，在國家干預或管制的權力愈小，干預或管制的項目愈少時，貪腐將會愈輕微。誠如諾貝爾經濟學獎得主 Gary Becker 在 Business Week 的文章中所說的，「如果我們取消國家，那我們也就取消了貪腐（if we abolish the state, we abolish corruption）」（Becker, 1968，轉引自 Tanzi, 1998: 566），但是事實上，貪腐也存在於私部門，更何況一個文明社會，國家在經濟之外，擔負了很多的職能（審判、管制等）（Tanzi, 1998: 565-566）。因此，我們無法想像國家干預的不存在，從而，我們也意識到了貪腐行為可能無處不在。Mauro（1998: 263-279）認為鉅額的貪腐最可能出現在（1）寡頭競爭的產業；（2）難以估價的項目，例如高科技產品。準此，當某些國家基於國防安全的需要而進行「跨國軍購」時，此一軍購需求不但屬於寡頭競爭，並且為高科技的商品，因此在國際貪腐調查的評量上屬於貪污的高風險部門；相反地，一國的基礎教育由於技術的提供者眾，並且其任用的資格相對容易判定，則在該項目的貪腐風險就會較低。

例如在印尼，公僕往往被分為兩類，一類是各種委員會、發展計畫部、掌管外國訓練的人員等，這些與金錢、發展計畫、銀行或者是公營企業相關的「濕」（wet）的職務（agency）；<sup>12</sup> 另一類是處理傳統行政事務的「乾」（dry）的職務。濕的職務貪污的機會較多，而乾的職務較少（Quah, 1999: 74）。不過，必須說明的是，實務上，任何部門當中，都會有一些職務足以誘發貪腐發生的機會。

在實證研究方面，Sandholtz 與 Koetzle（2000）的研究，<sup>13</sup> 證明了國家對經濟的控制程度（degree of state control of economy）與貪腐程度間存在正相關聯繫。本文採用國際透明組織於二〇〇五年所公佈的「貪腐印象指數」及「傳統基金會」（Heritage Foundation）<sup>14</sup> 於同年度所公布之「經濟自由指數」（Index of Economic Freedom）<sup>15</sup> 進行相關分析的檢定，以比對 Sandholtz 與 Koetzle（2000）之研究結

---

<sup>12</sup> 此處 wet 係指帶有油水。

<sup>13</sup> 這項研究分別採用國際透明組織（Transparency International）的「貪腐印象指數」（Corruption Perceptions Index）與自由之家（Freedom House）的「經濟自由指數」（Indicators of economy freedom）。其研究發現，個人經濟自由程度與腐敗程度間為負相關，且個人經濟自由與國家對經濟控制程度亦呈負相關，因此，國家對經濟之控制程度與貪腐程度間為正相關。

<sup>14</sup> 傳統基金會網站：<http://www.heritage.org/research/features/index/index.cfm>。

<sup>15</sup> 這裡我們將「個體享有的經濟自由」視作是「國家對於經濟控制」的相反概念。而經濟

果。檢定結果如表一：

表一 貪腐印象指數與經濟自由指數的相關分析

	貪腐印象指數	經濟自由指數
貪腐印象指數		-.834**
經濟自由指數	-.834**	

說明一：表格內數值為  $\gamma$  值。

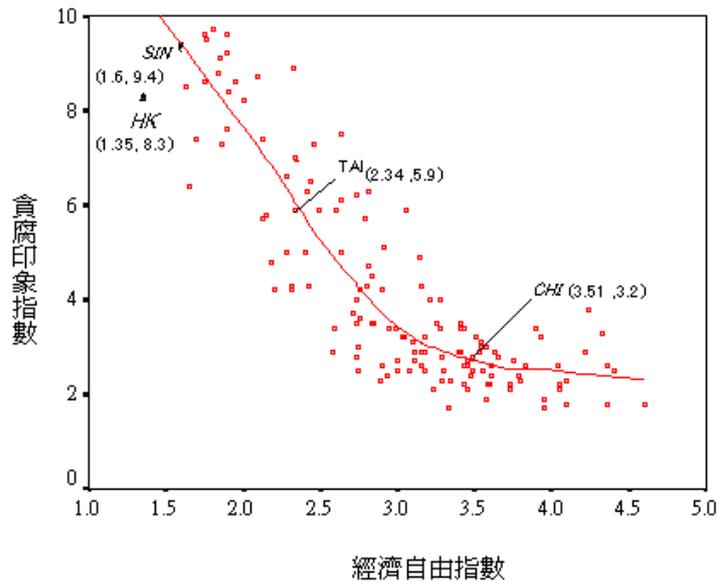
說明二：\*\*表  $p < .01$ 。

資料來源：國際透明組織與傳統基金會於二〇〇五年公佈之「貪腐印象指數」與「經濟自由指數」。

由表一顯示，貪腐印象指數與經濟自由指數呈負相關，相關係數為 -0.834 ( $p < .01$ )。說明經濟自由度愈高的國家（國家對經濟控制的程度愈低），其貪腐印象愈低；反之，經濟自由愈低的國家，其貪腐印象愈高。這個事實與 Sandholtz 與 Koetzle (2000)、Paldam (2002) 的研究發現一致，都證實了國家對於經濟的干預程度會影響貪腐的發生。根據同一筆資料，我們關心中、港、台、新華人四地的貪腐印象與經濟自由間的關係，運用統計軟體繪出圖二的結果。

---

自由指數 (Index of Economic Freedom) 是由《華爾街日報》和美國「傳統基金會」發佈的年度報告，涵蓋全球 155 個國家和地區，是全球權威的經濟自由度評價指標之一。該指標分別對：貿易政策、政府財政開支、政府干預、貨幣政策、資本流動和外國投資、銀行業及金融業、工資和物價、產權、規制、黑市對於經濟的自由程度進行評估。由 1 至 5 分，1 分代表個體經濟自由程度最高，而國家對經濟資源分配的權力最小；5 分代表個體經濟自由程度最低，而國家對於經濟資源分配的權力最大，依綜合分數的高低分為「完全自由」（綜合分數等於或小於 1.99 者）、「大體自由」（綜合分數在 2.00 到 2.99 之間者）、「大體不自由」（綜合分數在 3.00 到 3.99 之間者）及「不自由」（綜合分數等於或大於 4.00 者）等四種程度。2005 年香港的經濟自由指數得分為 1.35 分（排名 1），新加坡為 1.60 分（排名 2），台灣是 2.34 分（排名 27），中國是 3.51 分（排名 112）。資料引自：<http://www.heritage.org/research/features/index/downloads/PastScores.xls>。



圖二 經濟自由度與貪腐程度的關係

資料來源：國際透明組織與傳統基金會於二〇〇五年公佈之「貪腐印象指數」與「經濟自由指數」。

圖二中的座標值顯示，在四個華人社會中，香港與新加坡的經濟自由度（數值愈低愈自由）與政治廉潔程度均較高（貪腐印象指數數值愈高，貪腐印象愈低），中國大陸的經濟自由度與政治廉潔度都較低（貪腐印象較高），台灣恰居曲線的中點位置（以四地相較）。我們認為因為香港和新加坡都是缺乏腹地，既沒有廣大的內需市場，也沒有龐大的勞動力或天然資源，唯有提供一個開放的自由轉口市場，以發揮其在空間運輸上的比較利益。因此如何吸引外資，健全自由的市場經濟體系是其生存發展的首要選擇。相對地，中國內需市場龐大，天然資源多樣且有豐沛與低廉的勞動力，在其鎖國期間依賴外貿的程度較低；在改革開放之後，其龐大的市場與勞動力，對於外資即產生非常高的吸引力，由於其仍處於市場化的轉型過程中，經濟受制於政府部門干預的程度很高，黨政官員們掌握國家機器，擁有管制及資源再分配的權柄，也因此滋生了很多貪腐的機會。

至於台灣的自然資源與勞動力及市場條件，恰好居於港、新與中國大陸之間，台灣經濟發展的歷程，也是經由政府控管到逐漸開放的階段，然而由於兩岸對峙的特殊環境，台灣政府當局無法像港、新政府選擇全盤參與大陸的市場運作，到底是「積極開放，有效管理」還是「積極管理，有效開放」，台灣政府在兩岸貿易上一

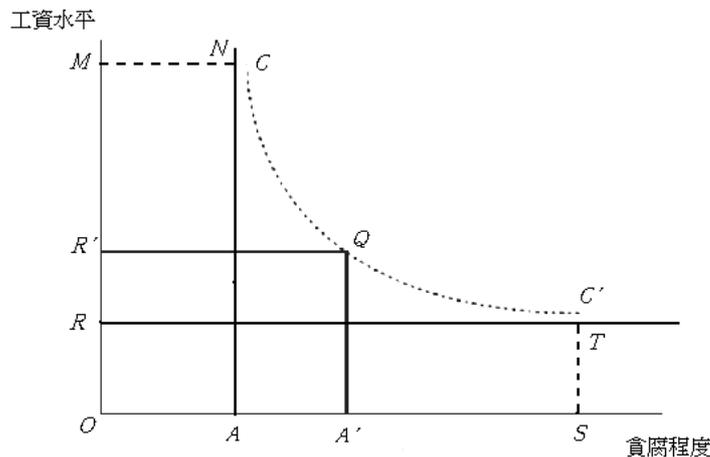
直搖擺不定，隨著管理程度的寬嚴不一，我們可預見代理人擁有裁量的權柄，從而預示了貪腐機會存在的可能性。

## 肆、貪腐的動機

當代理人有了貪腐的機會，繼則導向貪腐行為的第二個要件，是代理人本身的動機。動機（motivation）是促使某個體引起活動，維持已引起的活動，並導引該一活動朝向某一目標的內在歷程（張春興，1999：291）。代理人從事貪腐行為前，必定會有一個「貪腐的動機」。此動機涉及了人們的心理因素，相同的外顯行為，可能來自於不同的內在動機。

### 一、待遇水準與相對剝奪

Tanzi（1998: 572-573）提出工資的水準是決定腐敗程度的一個關鍵，他舉出北歐國家如瑞典的貪腐程度低，係因為他們的公務員擁有相當於一般工人薪資 12-15 倍的待遇，此一令人欣羨的待遇使得公務人員沒有必要冒貪瀆的風險。因此，我們參考 Tanzi 的分析架構，修正為表示薪資待遇與貪腐程度之關係（如圖三）。



圖三 薪資待遇與貪腐程度關係圖

資料來源：參考並修改自 Tanzi（1998: 573）。

由薪資待遇水準和貪腐程度的關係可說明兩種類型的貪腐現象：一類為源於「需要型」的貪腐，一類為源於「貪婪型」的貪腐。在圖三中，CC' 曲線代表待遇水準高低與貪腐程度高低的補償現象，當待遇水準愈高時，則貪腐的程度愈低；反之，貪腐程度會愈高。QC' 曲線代表貪腐乃是源於「生活基本條件的匱乏」多過於「心理的貪婪」，而 QC 曲線代表貪腐乃是源於「心理的貪婪」多過於「生活基本條件的匱乏」。若工資水平降至 RT 線以下時，則因為薪俸根本無法維持生活，代理人的貪腐將會極大化，我們可以說該政府的正常運作恐怕難以維持；但是薪資升高也未必能完全免除貪腐現象，圖三顯示即便工資待遇升高至 MN 線甚至更高，仍然會因為人性的貪婪慾望，而維持一定程度的貪腐可能，事實證明我們無法憑藉單一因素，尤其是薪資高低而徹底根除貪腐的行為。<sup>16</sup>

修改自 Tanzi 的圖三說明了，當公共部門的待遇過低時，其代理人就會因維持基本生活所需而產生貪腐的動機。Palmie 認為薪資待遇過低是貪污的重要原因之一，當薪資待遇過低，往往政府會默許提供特別的利益，並以這種默示的契約（implicit contract）去維持公務人員對政府的效忠（Palmier, 1985: 2）。例如在印尼，蘇卡諾總統執政的時期，貪腐的問題轉變為地方性的，因為嚴重的通貨膨脹侵蝕了公務人員的收入到幾乎無法生活的地步。並且因行政機關本身的衰敗，導致幾乎不存在對公務員課責的機制（Mackie, 1970: 87-88，轉引自 Quah, 1999: 74），這時公務員的貪腐就會被視作正常的行為。其鄰國菲律賓也曾因為過低的薪資待遇，以及過多上下其手的機會，使得貪污盛行（Corpuz, 1957: 129），Padilla 也發現，菲國的公職人員必須藉著業餘時間的兼職、家教、甚至出賣公職權力、或者藉著少量的貪污來補足底薪過低的窘境。（Padilla, 1995: 195-202，轉引自 Quah, 1999: 74）。

如圖三中顯示，政府的代理人會因維持其生活基本需要而產生貪腐的動機，但即便待遇水平已高於維持生活水準所需時，仍然會存在著貪污的行為，此即是因為「貪婪」的動機所產生的貪污。人對慾望的滿足，通常不是絕對的，而是相對的滿足。我們對於待遇是否知足，不僅僅來自於自身生理的需求（楊國樞，1983：

<sup>16</sup> 有人曾作類此的比喻：主管用加薪可以激勵員工士氣，不過加薪的喜悅可能無法維持三天；如果主管用晉級來提升士氣，則員工的滿足感較高，不過其士氣可能也只會維持一個月。準此，我們如果期待藉由不斷調薪來維持官吏的清廉，這勢必是一個無底洞，既沒有效率也不必要，有效能的政府只需要維持公務人員的競爭力，無論在薪資水平與管理負荷皆須提供相對合理性，若要提升公務部門的清廉度，則需另從法制面與精神面著手。

14)，學者楊國樞認為今天的貪腐問題不是因為公務人員吃不飽或穿不暖等生活上的匱乏，而是來自於心理上「相對剝奪」(relative deprivation)<sup>17</sup> 的感覺。例如某人看見別人住大房子，開大汽車，金錢累積快速，而自己每個月只拿一份剛好溫飽的固定薪水，一比之下就會產生「相對剝奪」的感覺，不平之心油然而生，爲了不想落後於人，此時若有機會可以弄錢，就會想辦法弄一點。這就說明了今天的貪污行爲，部分已超越了爲維持基本生活而貪污的階段，而是受到相對剝奪心理比較的影響。相對剝奪感的滋生是由於人們與其相應的參考團體(reference group)相互比較的結果。相對剝奪感使得人們在意自己所得到的回報和獎賞，以及在和參考團體的比較過程中，是否處於一種等值或公平的狀態(Kelly, 1952: 401-414)。使公務人員產生相對剝奪感的參考團體可以是社會上其他行業的人，也可能來自於自身組織裡的其他人員，包括組織內升遷、加薪、工作內容的不公平，使得在同一機關組織當中，部分的人悠悠哉哉，成天不做事，卻佔高位、領高薪，升遷也快，什麼好處都享受得到；自己雖然辛苦工作，仍不過是一個永遠翻不了身的小職員，這極可能使人產生「相對剝奪」的被剝奪感(楊國樞，1983：14)，人們處於這種相對剝奪感的不滿，最後可能以貪腐行爲作爲報復。

在華人四地社會的比較中，新加坡與香港是名列世界上貪腐程度最低的兩個地區之一，他們均給予公務員相當優厚的待遇及福利，<sup>18</sup> 從公務員的補貼和福利(以貨幣計算)佔工資的比例來看：香港和澳門均達本薪的 80%；新加坡僅公積金一項就佔本薪的 40%。這些做法使得公務人員的待遇甚至高於民間企業人員，也提高了其品位。在「委託人—代理人理論」(principal-agent theory)<sup>19</sup> 中，爲解決資訊不對稱所產生道德危機的方式之一，即是給予代理人以報酬激勵。然而在中國政府方面，並不採用這樣的激勵方式，其容許官員以「貪污受賄」和「挪用公款」，作爲

---

<sup>17</sup> Gurr (1970) 認爲相對剝奪感的產生是價值期望大於價值能力。價值期望是指我們認爲應該要擁有的(物質上或情感上)，而價值能力則是兌現價值期望所需的能力或潛能。

<sup>18</sup> 如年終、季度、月度等獎金；津貼和補貼的種類有住房津貼、交通津貼、級別津貼(級別越高補貼越高)、物價津貼、地方津貼、崗位津貼、加班津貼、子女受教育津貼(幼兒園~大學不等)、撫養子女生活補貼(按子女人數)、家庭補貼(按家庭人數)、婚喪生育補貼、退休補貼、年度休假補貼、旅遊補貼、殘疾補貼、重病補貼、醫療補貼、出國補貼、特殊工作補貼(危險工作)等等。

<sup>19</sup> 委託人—代理人理論(principal-agent theory)指在委託—代理的關係中，代理人所得的資訊高於委託人的資訊不對稱，而可能引發道德風險之狀況，這是可以「監督」和「激勵」兩種方式加以解決，西方企業常使代理人能分享企業的獲利和損失，作爲一種「利害共同體」的激勵方式。

待遇偏低的補償方式 (Fan & Grossman, 2001: 202)。

## 二、社會順從

另一種造就掌握公權力者產生貪腐現象的原因是來自於順從（一致性）需要（need for conformity）。Milgram (1963: 371-378) 提出「社會順從」理論，順從與服從二者不盡相同，服從（obedience）是擁有權力者以命令要他人調整行為。而順從（conformity）是個體為了自身利益或避免受懲罰而自願遵從他人的行為。前者是受強迫而引發，後者乃強調其仍有某種程度上的主動性。在華人性格的分析中，社會順從性是一項重要的指標。本文因此以社會心理學中的「社會順從（一致性）」（social conformity）理論作為解釋貪腐的動機之一。

社會順從即「從眾性行為」指個人行為或態度因受到社會規範、角色任務、道德標準等社會因素影響而趨於一致的傾向，或是個人容易受到社會影響而放棄自己想法的「隨和性格」（張春興，2004：609）。在一個充斥著貪腐的公務機關中，假如其中一個人不肯貪污，一方面斷了與機關中同仁的利害與共關係，另一方面「清者自清」的結果卻會對眾人的貪污行為構成暴露的威脅，群體勢必對此人施加壓力，個別成員極可能因為一致性的需要（need for conformity）而不得不同流合污（楊國樞，1983: 14）。

影響個人行為從眾性的程度受到團體中人數多寡、個人在團體中地位高低、團體中組織紀律的有無等影響。當團體中貪污的人數愈多，對於未貪污者造成的同儕壓力（peer pressure）就愈大，<sup>20</sup> 最後未貪腐者可能也選擇貪腐；其次，當組織中層級愈高者的貪腐更可能造成低層級者貪腐的示範與鼓勵（Holmes, 1993: 165）。古語有言：「上有所好，下必甚焉者矣。」（《孟子·滕文公》）當然，更可能的情况是，上級逼迫下級收賄，例如在一九八〇年代，蘇聯心理衛生研究中心（Soviet Union's All-Union Research Centre for Mental Health）的執行長 Marat Vartanyan 即曾告訴西方的訪客，過去任何他曾簽署的有問題文件，全都來自上級的壓力（Reddaway, 1988: 29，轉引自 Holmes, 1993: 165）。難怪中國古代為政者首在要求人才的品德，以不正之人而居高位，是播惡臭於眾卻不自知也。

此外，某些特別要求紀律性或一致性的團體，個人甚至沒有出淤泥而不染的餘

---

<sup>20</sup> 同儕壓力是指個體在團體內部，與多數成員的集體認知和行為發生分歧時，從主觀上感受到來自多數成員的精神力量，從而迫使個體放棄個人的意願以求和團體成員取得一致。其目的是迫使個體從眾。

地，否則即會被視為叛徒、或反遭迫害，最顯明的即是因工作情境的戰鬥壓力大而要求行動一致性強的軍隊及警察。例如我國警察單位長久即存在人情酬酢的陋習，早年盛行特種營業業者每年三節固定向轄區派出所，主管或資深之巡佐、總務人員「致贈節敬」，而後均分給所內各員警，彼此形成生命共同體，其個別成員即沒有「不貪污的自由」，為恐因拒絕同流而被孤立、排斥，甚至遭到栽贓式的檢舉打擊或威脅處罰等，個人只好加入同流合污，形成集體性貪腐（蔡憲卿，2004: 17）。

### 三、缺乏健全的法治文化與傳統的特殊關係取向

另外，有一種貪腐的動機來自於因為根本上對法律的漠視、不尊重，而產生「不守法的動機」。有關人類「不守法的傾向」，在人性觀的哲學思辨中，人性本善或人性本惡，是爭論已久的議題。甚至有從「犯罪心理學」中的「反社會人格」<sup>21</sup>（antisocial personality）作解釋（Holmes, 1993: 164），認為有些人必須透過犯罪而得到心理上的滿足感，因此，在做出悖德犯法的事後，根本無內疚與痛苦心理，更無悔改之意；反而因為滿足一己之私慾，而深自慶幸。但是集體不守法的本性，尤其公共機關的代理人對於公、私分際的不重視，亦可能源於「文化傳統」。許多相關的討論，將東亞地區的貪腐現象歸因於華人文化的傳統，甚至歸咎於儒家文化（Beresford, 1988: 184-185，轉引自 Holmes, 1993: 158）。<sup>22</sup> 費孝通曾解釋中國人的社會結構是一種以「己」為中心的「差序格局」，在「差序格局」當中，群、己；公、私的分際不是絕對的，而是相對的。一個貪腐的人，當他犧牲國家而為他所屬的小團體謀利益，爭權利時，他也是為公，只是為了小團體的公而已（費孝通，1986：32）。<sup>23</sup> 這與西方社會對於人際間權利、義務，關係清楚明確，相當不同。

---

<sup>21</sup> 「反社會人格」（antisocial personality）係指個體雖無顯著的心理疾病或精神病症狀，但其人格的結構與發展有重大缺陷，導致其思想或行為怪異偏激，而具有反社會、攻擊性、虛偽性、衝動性、爆發性、殘忍性、無罪惡感及羞恥心、無道德意識等人格特質，不能適應社會生活，類似心理疾病或精神病患者，故名之反社會人格。

<sup>22</sup> 越南的領導人將貪腐部分視為不良儒家傳統的產物。（Beresford, 1988, pp. 184-185，但作者 Beresford 在本書當中也認為並非所有的儒家傳統都應該被否定。轉引自 Leslie Holmes: 158）

<sup>23</sup> 差序格局以「己」為起點，向外為公、向內為私。在這個公式當中，小團體對於國家而言是「私」，但對於個人而言是「公」。

另外 Parsons 提出了「特殊主義」(particularism) 的概念，<sup>24</sup> 他在書中寫道：「我們現代西方社會秩序的另一個基礎是它在倫理上的『普遍主義』(ethical universalism)，在一個相當大程度的理論上與實踐上，我們(西方人)最高度的倫理義務是『非個人性地』(impersonally) 應用在所有的人之上……在這個面向上，清教徒的倫理代表了一般的基督教傾向的進一步強化……相對於此，儒家倫理就站在一個極端相對的立場。其倫理上的承認是加諸在一個人與特定他人的個人性的(personal) 諸關係之上——而且所有倫理上的強調只有針對這些而發。而整個中國的社會結構，是被儒家倫理所承受與認可的，則最主要是一種『特殊主義的』(particularistic) 關係結構。」(Parsons, 1949: 550-551, 轉引自林端, 2002: 89-90) 由此看來，西方人處理人際關係偏好對事不對人(impersonally)，而華人則是偏好因人而論事(personally) 的特殊關係取向，這種特殊主義與費孝通所說的「差序格局」是相同的。均是強調中國社會當中公私領域不分、權利義務不明確、人治重於法治的傳統。因此即便是講到廉潔的標準，儒家僅以「可以取，可以無取，取傷廉。」《孟子·離婁》作抽象設論，其中何者可以取？其標準應如何？並沒有清楚絕對的界定。如同過去的中國，政府官員私人的薪俸和機關中的行政費用並沒有明確的劃分，這種行政首長公庫與私庫不分，公帳與私帳相混，不管是往上追究或往下追究，哪些錢是該拿的，哪些錢是不該拿的，都很難再分辨得出來(李亦園, 1983: 11)。

相同的，源於華人社會傳統上，權利與義務的界定是相對而非絕對；是人治而非法治，講究「任人唯親」的特殊主義，當其發展到了極致，就成為「特權主義」(陳小紅, 1999: 76)，將公權力作為私人交際、報恩的工具。這裡特別值得一提的是，中國人一般憎恨他人享受特權，但是，如果一個人憑藉著特權去報恩，中國人往往會誇其講義氣重感情，而不會追究其假公濟私的行徑，這點在民間通俗演義的故事中不乏成例，可見中國人對於公私分際的模糊是歷來如此的。說到這裡，中國人素重人情義理，但是在很多的情況下，掌握公權力者，並非主動索討特權利益，而是被動陷入行賄者的「糖衣陷阱」。有時行賄者可能會在一般性的人情酬酢上獻殷勤，先以提供款待或免費服務等，繼而在不知不覺間與掌握權力者建立良好的關係或令其感到需要回報對方，最後使其陷入了圈套。根據大陸的媒體報導，山東有位稅務局長，因收受賄賂，而被判了刑。回想當初他以為平日裏交情頗深的

---

<sup>24</sup> particularism 亦有將其譯作「任人唯親」(A. Walder, 1996, 龔小夏譯)，與傳統中國重視裙帶關係(nepotism) 意義相近。

“鐵哥們”逢年過節送點財物，是正常的人情往來。但在他從炙手可熱的實權人物淪為遭人唾棄的囚徒後，昔日的“鐵哥們”作鳥獸散，他才明白，看似脈脈的溫情之下，是赤裸裸的權錢交易。<sup>25</sup>

Sandholtz 與 Koetzle (2000: 44) 的研究中，證實了與基督新教關聯性高的國家，其貪污的情形較不嚴重。<sup>26</sup> 在我們所討論的四個華人社會中，從宗教、文化的面向來觀察，香港、新加坡這兩地的華人社會曾受過英國殖民（基督新教影響），其貪腐程度較台灣、中國大陸來得低，或許說明宗教因素亦可能對於肅貪防腐具有深刻的影響。<sup>27</sup>

## 伍、風險評估

幾乎在每個國家，「貪腐」都被認為是一種違法的行為，但是實際上，貪腐被偵查的機率（probability）和對貪腐行為的懲罰，在不同的國家中，風險高低並不相同。以亞洲地區而言，一些公職人員認為收受賄賂是一種「低風險、高報償」活動（low risk, high reward），在貪腐行為不容易被偵查和處罰的國家中，貪腐是猖獗的，相反的，在另一些貪腐被視為是「高風險、低報償」（high risk, low reward）活動的國家，貪腐行為不僅容易被偵查起訴，並且會得到嚴重的懲罰，其貪腐問題並不嚴重（Quah, 1999: 76）。因此，有了機會、有了動機，往往不足以使代理人從事貪污的行為，因為代理人仍會根據其所認知的「風險」、「報償」、「代價」來評估實施貪腐的「可行性」。其可行性的考量即是來自於「潛在報償」（potential benefit）和「潛在代價」（potential cost）之間的利差，也就是「期望值」（expectation value）的高低，此期望值是隨機變數，等於所有可能實現值的加權平均值（weighted average）。因此從事貪腐行為的代理人會考慮的是：失敗或成

---

<sup>25</sup> 新華時評 2005 年 1 月 26 日，〈謹防“禮尚往來”中的“糖衣炮彈”〉，網站出處：[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2005-01/26/content\\_2511153.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2005-01/26/content_2511153.htm)。

<sup>26</sup> Sandholtz 與 Koetzle (2000) 以國家為分析單位，將各國基督教信仰者人口的百分比作為自變數，以國際透明組織於 1996 年所公布的 54 個國家的貪腐印象指數作為依變數，而得到基督新教信仰者較多的國家，其政治貪腐的程度較低的推論。

<sup>27</sup> 但論者也有不同之意見，因為香港在 1974 年廉政公署（ICAC）成立之前，港英政府中，不論英、華籍公務人員之貪腐情形都是極為普遍而嚴重的。至於曾經被英國殖民的新、港社會，是否能被視為新教流行的地區，亦有可議之處，值得繼續擴大研究。

功的機率、成功可得的報償與失敗可能付出的代價。我們將其思考的路徑，以期望值的等式表達，如下：<sup>28</sup>

$$E[B] = \text{prob}[G] \times [G] - \text{prob}[P] \times [P] > 0$$
$$\text{prob}[G] + \text{prob}[P] = 1$$

其中，E 是期望值的運算元（expectation operator）；G 是因為貪腐成功所能得到的報償；P 是因為貪腐被偵查所受到的懲罰。prob[G] 是從事貪腐不被偵查而得到報償的或然率；prob[P] 是貪腐被偵查而受到懲罰的或然率，因此，prob[G] 與 prob[P] 兩者相加為 1。當期望值 E[B] 小於 0 時，即潛在報償小於潛在懲罰，該代理人就可能選擇規避貪腐；相反地，當期望值 E[B] 大於 0 時，即潛在報償大於潛在懲罰時，該代理人就可能接受貪腐的誘惑。

然而，Meier 與 Holbrook（1992: 138）卻認為，此種論述乃是一種套套邏輯（tautology），他們並不反對代理人會去計算這些潛在的報償和代價，只是他們認為，這個途徑的有用之處，應是在於「整合」（integrate）其他各種不同解釋貪腐的因素。因為在此種「報償 / 代價」（benefit / cost）途徑的架構下，代理人所考量的仍是歷史 / 文化的（historical / cultural）、政治的（political）、結構的（structural）、官僚體系的（bureaucratic）等因素之綜合影響。

所以，在前面的函數方程式中，「貪腐被偵查的或然率」（prob [P]）和「因貪腐被偵查所受到之懲罰」（[P]）的乘積愈小，愈可能鼓勵代理人對貪腐利益的期待，從而著手貪腐行為；相反，當「貪腐被偵查的或然率」（prob [P]）和「因貪腐被偵查所受到之懲罰」（[P]）的乘積愈大，會使代理人對貪腐行為的期待利益降低，從而減少貪腐行為發生的可能性。

---

<sup>28</sup> 此公式修改自 Huther J. and A. Shah (2000: 2-3)，其原公式為：

$$E[B] = n \times E[G] - \text{prob}[P] \times [P] > 0$$

其中，E 是期望值的運算元，

n 是貪腐交易的次數

G 是因為貪腐成功所能得到的報償

P 是因為貪腐被偵查所受到的懲罰

prob[G] 是從事貪腐不被偵查而得到報償的或然率

## 一、貪腐被偵訴的或然率

假設在貪腐行為成功，其所得報償固定的情況下，當掌握了貪腐機會，又有了貪腐動機的政府代理人會發現，縱然因被偵查而受到的懲罰並不嚴重，但貪腐行為被偵查的機率相當高時，他可能認為貪腐行為難逃法網制裁，而放棄貪腐冒險；相反的，當代理人認知貪腐行為被偵查起訴的機率非常低，那麼縱然利益不多，他也可能輕易嘗試貪腐冒險。如此說來，影響貪腐行為被偵訴機率高低，似乎左右了吏治的清明與否，而關乎偵訴機率高低，影響肅貪成敗最重要者是「肅貪組織的健全與否」，以及「政治精英的支持與否」，另外，亦有認為「新聞自由」對於肅貪防腐扮演著重要的角色。

### （一）肅貪組織的健全

影響一國肅貪機構是否能夠健全運作的變數非常多，其中最重要的是該機構本身運作的模式是否能獨立自主。Quah（1999: 77-84）分析了包括蒙古、印度、菲律賓、新加坡、香港等五個亞洲國家的肅貪作法，將其分為三種模式，分別為「沒有獨立機構的肅貪立法」（Anti-Corruption Legislation with no Independent Agency）以蒙古為代表；「多機構的反貪立法」（Anti-Corruption Legislation with several agencies）以印度和菲律賓為例，以及「一個獨立機構的反貪立法」（Anti-corruption Legislation with an independent agency）以香港與新加坡為代表。Quah 發現香港與新加坡的肅貪是最為成功的，因為唯有具「獨立的肅貪機構」才是有效偵查貪腐的方式。肅貪機構必須獨立於受偵查單位之外，雖然這樣會增加更多的成本，也會削弱了行政首長的權限，但卻是能夠將貪腐根源連根拔起的有效方法。因為，很多時候貪腐充斥著整個組織，甚至是由組織的高層或是首長所包庇，如果肅貪機構的人事、權限、經費受制於應受偵查的組織或機關首長時，則肅貪機構發揮功效的可能性，甚至小於其本身遭到腐蝕的可能性。因此基於權力分立的原則，唯有偵查者擺脫受偵查者的影響時，才能夠真正發揮監督制衡的作用。

### （二）肅貪工程—肅貪組織健全與政治領導人支持

在 Quah 所發表的另外一篇文章（1988：90），針對東協（ASEAN）五個國家的貪腐調查研究中，<sup>29</sup> 發現除了必須有一個有效的肅貪機構或政策，「政治領導人

---

<sup>29</sup> 東協（ASEAN）是由印度尼西亞、馬來西亞、菲律賓、新加坡及泰國政府於 1967 年發起成立的國際組織。

的承諾與保證」則是另一個重要的變數。我們若以「肅貪機構的健全」與「領導人的承諾與保證」作為兩個交叉變項，可以得出下表的矩陣分析。

表二 肅貪工程—肅貪機構健全與政治領導人支持與否的交叉矩陣

		肅貪機構的健全	
		Y	N
領導人的承諾 與保證	Y	有效的肅貪工程	第 I 型無效肅貪工程
	N	第 II 型無效肅貪工程	無希望的肅貪工程

資料來源：修改自 Quah (1988: 90)。

表一中的四種交叉類型分別為「有效的肅貪工程」、「第 I 型與第 II 型無效的肅貪工程」及「無希望的肅貪工程」，其中矩陣左上方「有效的肅貪工程」是憑藉著健全的肅貪機構，且政治領導人承諾並有決心要根除貪腐，新加坡與香港屬之。至於無效的肅貪工程被區分為兩種型態。矩陣左下方「第 II 型的無效肅貪工程」係指雖然有良好、健全的肅貪機制，但政治領導人卻未給予承諾或支持，致使肅貪工程受到阻礙，菲律賓屬之。在馬可仕 (Ferdinand Marcos) 主政期間肅貪工程的失敗，關鍵並非因為肅貪機構的不健全，而是因為領導人並不甘願支持一個可以針對達官顯要一視同仁糾舉其不法的肅貪機構。

矩陣右上方「第 I 型無效的肅貪工程」則是指雖然最高政治領導人有決心根除貪腐，但是卻沒有一個健全的肅貪機構來貫徹其決心。Quah (1988: 91) 認為此種情形儘可在理論上做探討，實際上卻不太可能發生。當肅貪機制並不健全，而政治領導者卻有決心從事肅貪時，其必定會設置新的機構，或制訂新的規範，以更有效率的偵察貪腐事件，而非妥協於當前不健全的機構。但本文認為，在主政者沒有辦法提供資源用於肅貪時，儘管政治領導人有意打擊貪腐，亦僅是心有餘而力不足，此即導致「第 I 型無效的肅貪工程」局面。Husted (1999: 341-342，引自 Lambsdorff, 1999: 6) 認為貧窮國家缺乏用於打擊貪腐的資源。實務上似乎也能得出「貪腐程度」與「人均國民所得 (GDP per head) 高低」的負相關趨勢，但兩者之間是否存在因果關聯性卻常受不同學者質疑 (Lambsdorff, 1999: 6)。我國學者

陶在樸（2000：91）接受此種關聯性的解釋，因此推論貧窮國家因為缺乏資金用於廉政建設，進而造成「貪污與貧窮的惡性循環」。

最後，矩陣右下方是既無完備的肅貪機構，政治領導人亦不真正關心本國貪腐問題肆虐的「無希望的肅貪工程」。這種型態主要出現在那些貪腐已經制度化（institutionalize）的國家中，印尼、泰國屬之。這些國家的領導人在民意的壓力下，不得不成立肅貪機構，但是在另一方面，他們根本不會真正致力於消除貪腐，因為他們自身或其家人可能都已直接或間接的涉入貪腐。

### （三）新聞自由

除了肅貪機構健全、政治領導人堅定的決心與實踐外，相關的研究也指出「新聞自由」對於貪腐偵查所發揮的作用。藉著媒體的報導，喚起人民對於貪腐行為的譴責，從而對政府的肅貪行動施加壓力外（Palmier, 1985: 279; Stapenhurst, 2000），最重要的是能夠更積極地調動社會各界參與檢舉不法行為的熱情。然而，媒體壓力的有效性，取決於新聞工作者的專業知識和職業道德，能善盡媒體第四權的義務，最重要的還是媒體能堅持獨立、公正及自由的報導立場。當新聞自由不受箝制時，記者能夠無所忌憚的報導、甚至追查貪腐行為，才會使國家代理人的行為更為透明。在實證研究上，我們借用二〇〇五年「國際透明組織」的「貪腐印象指數」，及「無疆界記者組織」（Reporters sans frontiers; RSF）之「新聞自由指數」公佈（press freedom index）於二〇〇五年的數據，<sup>30</sup> 進行相關分析，結果如表三。

表三 貪腐印象指數與新聞自由指數的相關分析

	貪腐印象指數	新聞自由指數
貪腐印象指數		-.497**
新聞自由指數	-.497**	

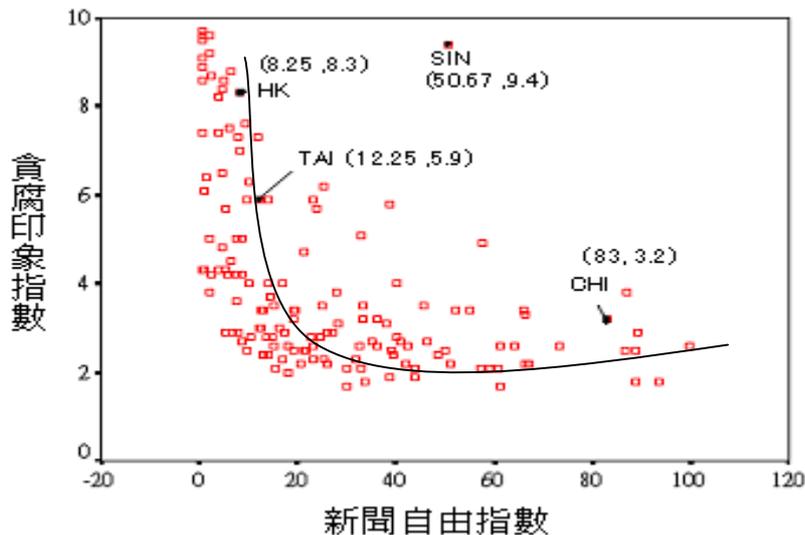
說明一：表格內數值為  $\gamma$  值。

說明二：\*\*表  $p < .01$ 。

資料來源：國際透明組織與無疆界記者組織於二〇〇五年公佈之「貪腐印象指數」與「新聞自由指數」。

<sup>30</sup> 無疆界記者組織是一個是一個致力保護記者免受迫害並推進新聞自由的政治性國際非政府組織，並且，其每年都根據各國新聞自由狀況，公佈「新聞自由指數」。這個指數的調查對象是來自於世界各地該組織的成員、相關的專家、研究員、法學者與人權活動者。該指數的值愈高，代表其新聞受到迫害或干預的程度愈嚴重；反之，則愈不嚴重。

表中顯示了，新聞自由與貪腐印象呈負相關，相關係數為  $-0.497$  ( $p < .01$ ) 說明高度的媒體自由將使國家代理人的行為更透明的彰顯在大眾的監督下，第四權制衡作用的發揮，能有效使貪官污吏不敢輕舉妄動。同時，健全的媒體甚至能夠發揮主動揭弊的作用，使得貪腐行為被偵查的機率提高。<sup>31</sup> 我們繼續運用同一筆資料，分析中、港、台、新華人四地的貪腐印象與新聞自由間的關係，分析結果如圖四。



圖四 貪腐印象指數與新聞自由指數的關聯性

圖四顯示了新加坡、香港、臺灣與中國大陸分別在貪腐印象指數與新聞自由指數的得分與分布狀態。大體而言，香港、臺灣與中國大陸皆落在前述的負相關曲線附近，唯有新加坡為例外，新加坡的清廉程度相當高（CPI 值為 9.4，世界排名第五），但其媒體自由度卻很低（press freedom 值為 50.67，世界排名第 140 名）。<sup>32</sup> 如以新加坡和中國大陸作比較，兩者的媒體自由度均不高，但是新加坡的貪腐程度

<sup>31</sup> 以中國大陸為例，中央電視台（CCTV）曾經製作一系列「新聞報道」的節目，接受各地民眾檢舉公私部門的不法行徑，電視台的新聞人員會親自赴現場以不同的身分採訪蒐證，幫助澄清事實或發掘不法事證供有關單位後續追訴。此一節目自開播以來甚受好評，但據聞因報導太多負面形象的案例，而受到有關部門的關切終於停播。

<sup>32</sup> 根據無疆界記者組織 2005 年所公布的媒體自由指數，香港為 8.25 分（排名第 39 名）、台灣為 12.25 分（排名第 51 名）、新加坡為 50.67 分（排名第 140 名）及中國為 83 分（排名第 159 名）。

無疆界記者組織網站（數據）：[http://www.rsf.org/rubrique.php?id\\_rubrique=554](http://www.rsf.org/rubrique.php?id_rubrique=554)。

卻很低，兩者的反差，相信人口與空間的因素會是重要的解釋變數。<sup>33</sup>

圖四的現象讓我們對新加坡與中國大陸的貪腐對比感到興趣，在下一節的討論中，我們將會就貪腐被偵察所受到之懲罰輕重，比較新加坡與中國對於貪腐者懲處的不同方式。說明同樣屬於華人社會，新加坡的肅貪防腐經驗與其市場自由化程度、媒體受控制程度，和各國集體資料的趨勢分析不同，意味著可能存在特殊的文化與政經結構，所以該國的運作模式可能無法全然類推適用於其他華人社會。

## 二、因貪腐被判刑所懲罰之輕重

貪腐可能遭受的懲罰輕重，會使國家代理人面對貪腐誘惑時的風險評估更加慎重。這裡從貪腐行為者所面對的風險程度高低來探討如何防杜貪腐作為，我們的基本假設：人性是理性的，即便是從事貪腐犯禁的事，當事人也會進行理性的算計。如果貪腐的懲罰非常輕微，被偵查的機率亦很低時，代理人仍不為貪腐冒險，這在人性的考驗上是難以想像的；如果其被偵查的機率提高，但貪腐的刑責不重，也會有鼓勵代理人心存「不貪，白不貪」的動機，從而嘗試貪腐的行為。因此，如果法律對貪腐行為嚴懲不貸，提高貪腐治罪刑度、剝奪貪腐公務人員的公職身分、取消其一切福利及權益、追繳不當利得甚至予以加重罰款；加上貪腐行為被偵查的可能性提高時，國家代理人將不敢以身試法，即便貪腐受偵查的機會稍低，但經過理性計算，其貪腐的動機亦可能受到嚇阻。

例如 Root (1996: 752) 在研究中指出，中華人民共和國對於貪腐治罪，雖然也有嚴厲的刑責，政府官員一旦收受超過十萬元人民幣的賄款將可處以死刑重罪，但在過去，死刑卻很少加於貪腐收賄的資深黨政官員身上。具體的例子如，前北京市委書記陳希同，因為貪腐五十五萬元人民幣而被判 16 年的徒刑，成為中共因為貪腐而入獄的最高級別官員。<sup>34</sup> 陳希同的判決相較許多因為貪腐超過十萬元人民幣而被處死刑或終生監禁的基層貪腐官員是寬大的。中國共產黨控治著中國的政府部

---

<sup>33</sup> 討論中國與新加坡的貪腐控制差異，不能僅從市場經濟自由度、媒體自由與否來比較，中國的人口眾多，民族成分複雜，空間廣袤，區域經濟發展差距甚大，從而造成治理上的複雜性提高。因此，面對中國大陸層出不窮的貪腐紀律問題，可以借鑑各國的成功案例，卻不宜率爾以他國的成績而誇耀於中國，本文提出影響貪腐的三項條件，即為寄望華人社會不同政府分別從此三項條件上綑繆擊畫，期能在改善吏治減少貪腐、增進人權保障自由上，多多做出貢獻。

<sup>34</sup> 陳希同案發生在 1998 年 7 月 31 日，目前網路上可搜尋到的網頁參見《大紀元評論》(2004.1.27) <http://www.epochtimes.com/b5/4/1/27/n454867.htm>。

門，因此政府防止內部腐化的能力被減損了。黨不容許其他權力超越它，因此，政府對黨員實行外部制裁被認為是對共產黨權威的蔑視。換句話說，在中國大陸貪腐的資深官員藉著求助於共產黨的保護，仍可以有轉圜的餘地。Fan 與 Grossman (2001: 205) 甚至提出，中國對於貪腐的懲罰是「有選擇性」(selective) 的，這來自於對貪污的容許是中國共產黨鞏固自身統治權力的一種手段，因為貪腐的官員深知高層隨時都可以對他們的行為進行訴究，便以政治上的忠誠作為交換，中國共產黨因此而鞏固了其政權。在大陸地區發生許多的例子中，共產黨的資深官員，意識到藉由黨的庇護，其能夠豁免或減輕因貪腐而遭致的刑事懲罰；甚至貪腐成為了黨對於官員「輸誠」所給付的「對價」，這些都可能激勵著官員們從事貪腐行為。

對比之下，我們發現新加坡在一九五一年曾發生了警察監守自盜查禁鴉片的事件，當時該案發生後不是所有涉及此事件的高層警官都因此遭到懲處，主要的原因還是證據不足。這不但暴露了當時英國的殖民政府發現隸屬於刑事偵察部門 (Criminal Investigation Department; CID) 之下的肅貪組 (Anti-Corruption Branch; ACB) 編制嚴重不足 (僅有 17 人)，並且需要與 CID 中的其他部門共享資源，尤其最大的致命傷在於無法有效地處理警察自身的貪腐問題。於是在次年，殖民政府將 ACB 解散，創設獨立的「貪污偵察局」(Corrupt Practice Investigation Bureau; CPIB) 取而代之。一九五九年，新加坡人民行動黨 (People's Action Party; PAP) 主政後，其領導人為了更有效的打擊貪腐，推動了貪污防制法 (Prevention of Corruption Act) (Quah, 1999: 83)。「貪腐防制法」第十三條規定貪腐者除了受到處罰外，更應繳回其所收受的款項。第十五條甚至賦予了 CPIB 的官員擁有逮捕和搜索的權限。第十七條規定了 CPIB 的首長及高級官員可以偵查任何一個涉嫌貪腐者的銀行帳戶。而第十八條更規定了其可以調查涉嫌貪腐者及其家眷的存摺。<sup>35</sup> 獨立的權限與周延的立法使得新加坡的肅貪工作取得了重大的成效，最重要的，這些肅貪的組織受到了該國政治領導人的支持。<sup>36</sup> 雖然與世界各國或是華人地區相比，新加坡的媒體自由程度相當低，排名為 140 名，並且在某種衡量的尺度上，她尚非完全的民主國家<sup>37</sup>，但如前述，她藉著有效的肅貪工程，成功的降低了官員貪

<sup>35</sup> 參見新加坡 CPIB 網站：<http://www.cpib.gov.sg/aboutus.htm>。

<sup>36</sup> 如 1976 年，前新加坡總理李光耀的同學魏東邦涉及貪腐案件，請求李光耀幫忙遭斷然拒絕，最後，其亦被判處入監服刑 (Kim, 2003: 5)。

<sup>37</sup> 在 2006 年 Freedom House Index 的評比中，新加坡在「政治權利」及「公民自由」兩方面分別被評等為 5 分及 4 分，名列「部份自由」(partially free) 國家。該項評比分數介於 1 至 7 分，其分數數值愈低，代表自由程度愈高。

腐的程度。<sup>38</sup> 所以，爲了對於貪腐行爲有所預防與禁阻，嚴明的法律與果敢的執行力應該是必要的配套。

由此可發現中國大陸與新加坡在肅貪防腐的表現上，因爲存在不同的政治考量，結果新加坡政府已取得了傲人的成就，而中國政府猶受數以千計貪官潛逃國外的困擾。<sup>39</sup> 兩者比較起來，新加坡與中國在媒體開放的程度都不理想，兩國迄今仍未被接受爲一個完全自由的國家，但是新加坡藉著獨立運作的肅貪機構，與政治領導人的支持，成功地減少了貪腐的程度。這仍是很值得其他華人社會引以爲鑒的。

## 陸、結論

本文歸結「機會、動機、風險評估」是致使國家代理人發生貪腐的三個條件，我們希望藉著掌握「貪腐的成因」，而能對於如何預防、控制「貪腐的行爲」給予建議。從「原因造成結果」的思維作逆向推論，我們認爲，有效預防貪腐的策略即是合理地排除在機會、動機和風險上任何有利於貪腐的可能。

首先，在「機會條件」方面，國家的管制和涉入經濟活動的程度會影響貪腐程度的高低，新加坡及香港因爲擁有較高的經濟自由程度，使個人或團體得以透過市場中的自由選擇而實踐其經濟目標，從而降低了官員貪腐需索的可能；相反地，中國大陸尚處於低度的經濟自由，個人或團體爲滿足經濟目標仍須依賴國家的再分配，如此將提供國家的代理人貪腐索賄的可能。因此，應在可能的範圍內，降低政府對經濟運作的干預程度，並提高行政程序的公開、透明程度，以排除滋生貪腐的機會。

其次，在「貪腐動機」方面，許多研究指出「相對剝奪感」因素會促使公務員產生貪腐的動機。如果單純從提高公務員的待遇以期降低貪腐的程度，本文根據修正自 Tanzi 的研究，提出生活基本條件匱乏的「需求型貪腐」，與心理慾望無度的「貪婪型貪腐」兩種類型。單純提高公務員薪俸只能降低需求型貪腐的動機，卻無

---

<sup>38</sup> 從新加坡的例子中，我們發現了在防杜貪腐行爲的各項原因之間，可能存在相互替代的機制，政府爲了有效率的降低公務員的貪腐程度，必須針對不同的原因與行爲設計出完整的配套措施，以及健全獨立的肅貪機構與法制。

<sup>39</sup> 根據新華網 2004 年 10 月 3 日的一篇報導，有關方面的不完全統計，目前有超過 4000 名中國外逃貪官在海外“逍遙法外”，最保守的估計有 50 億美元的資金被他們捲走。網站引自：[http://news.163.com/2004w10/12694/2004w10\\_1096773760467.html](http://news.163.com/2004w10/12694/2004w10_1096773760467.html)。

法防杜貪婪型貪腐的滋長。在政治廉潔程度較高（貪腐印象指數數值愈高）的國家或地區中，如瑞典、新加坡、香港等，其公務員除了擁有優渥的待遇，政府也重視廉政機構與肅貪法制的健全。由於貪腐行為易有隱密與從眾的雙重特性，特別是在較為封閉型的組織部門，職場壓力強調團結一致的環境下，貪腐行為的查察特別困難，所以，借鑑香港與新加坡健全「獨立的肅貪機構」模式，使肅貪機構與被監督者（指一般的行政與司法部門）分離，對於貪腐才能發揮有效的打擊力量。除此之外，對於公務員不單要從物質層面給予適當的激勵，亦應加強其法治觀念、公務倫理的再教育。因此，在代理人理論當中的激勵與監督措施必須雙管齊下。

再其次，在貪腐行為的「風險評估」方面，公務員除了因掌握貪腐機會、萌生貪腐動機外，所以會著手貪腐行為，主要還是在透過理性的計算後，視貪腐為一項「低風險、高報酬」的行為。若從提高貪腐的「風險」考量，大幅提升了公務人員的待遇，雖意味著會使貪腐的成本提高（因貪腐而被偵查時，工作可能會不保），但也可能使得公務人員要求更高的賄款。而影響當事人算計的因素包括了該行為可能被偵查的機率，以及該行為被偵辦而遭致懲罰的輕重，如果在懲罰會被切實執行的情況下，官員的貪腐動機就會降低，如果像前面中國政府處理高階黨官涉及貪瀆案的例子，因為司法、行政受政治影響甚深，以致不能真正發揮作用，即便空有嚴刑峻罰，對於貪腐當事人的嚇阻作用也會被削弱。再者，當一國的媒體受到政府控制，肅貪機構不健全、不獨立；領導人不關心肅貪工程，甚至其自身或親信涉入弊案時，也將使得政府肅貪的能力，以及貪腐受到偵查的機率都為之降低。

在許多有關華人社會貪腐議題的討論中，「法治文化的缺乏」與「特殊主義取向」，被認為是影響華人社會中貪腐滋生的原因之一，然而，在四個華人社會中，香港和新加坡這兩個貪腐程度相當低的案例又是如何能規避此種華人文化中的劣根性呢？恰好香港和新加坡都曾是英國的殖民地，如從文化面向比較，似乎可認為這是受到西方法治文化的影響。但進一步檢討，我們發現香港、新加坡的廉潔程度不僅遠較台灣和中國大陸為優，甚至優於許多西方民主國家，新加坡的表現尤其優於其前殖民母國。<sup>40</sup> 因此若以華人社會缺乏法治文化的傳統來解釋其貪腐現象，此種說法仍應有所保留。

而新加坡提供了另一個特別的案例，她不僅維持著高度的經濟自由，但和其他貪腐程度低的國家相比，新加坡媒體自由卻是相對較低的，並且，在某些機構的衡

---

<sup>40</sup> 在 2005「貪腐印象指數」的排名中，新加坡為第 5 名、英國為第 11 名，以及香港為第 15 名。而德國、美國、法國分別為第 16、17、18 名。

量標準上，新加坡僅是一個部份自由的國家，但是新加坡仍然可以藉著肅貪機構的健全、獨立和政治領導人的支持，使其國家的政治清廉有著傲人的表現。本文綜合貪腐的機會、動機與風險評估、肅貪機構、政治領導人的決心、公務員薪資報酬、市場管制的程度、媒體自由的程度等諸多因素，我們發現影響肅貪防腐程度的這些原因之間，可能存在相互的替代作用，應該針對其替代機制發展配套的肅貪防腐作法。面對新加坡與香港在貪腐印象指數的國際排名上優越的表現，對比國內的民進黨政府還陷溺在連串的索賄疑雲與可能的政治風暴中，缺乏獨立的肅貪機構與領導人肅貪的決心，搖擺的檢警司法作風，政治過度影響傳媒的台式民主；或許我們的政黨與學界應該從政治立場的激情對立中好好沈澱下來，看看同屬華人社會的彈丸之地是否給在反貪腐上資源不足或決心不足的我們一些啟發。

## 參考文獻

- 李亦園（1983）。貪污問題的文化背景。**中國論壇**，第 16 卷第 7 期，頁 11-12。
- 余致力、陳敦源、黃東益（2003）。非政府組織與反貪腐運動：國際透明組織與台灣透明組織簡介。**國家政策季刊**，夏季號，頁 39-62。
- 林水波（1983）。貪腐對經濟發展有正功能嗎。**中國論壇**，第 16 卷第 7 期，頁 27-31。
- 林端（2002）。全球化下的儒家倫理：社會學觀點的考察。載於黃俊傑（編），**傳統中華文化與現代價值的激盪與調融（一）**（89-133 頁），台北：喜瑪拉雅。
- 陶在樸（2000）。新的痛苦指數－貪污與腐化。**新世紀智庫論壇**，第 9 卷第 8 期，頁 89-92。
- 符曼莉（1983）。我國公務人員貪污行為之研究。政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，台北。
- 陳小紅（1999）。現代化與現代人。載於戴良義（編），**人的素質論文集**（74-78 頁）。台北：法鼓人文社會學院。
- 陳鴻瑜（1992）。**政治發展理論**。台北：桂冠。
- 張春興（1999）。**教育心理學**。台北：東華。
- 張春興（2004）。**張氏心理學辭典**。台北：東華。
- 楊國樞（1983）。中國社會裡的貪污導因。**中國論壇**，第 16 卷第 7 期，頁 12-14。

- 蔡憲卿 (2004)。我國警察貪腐成因與防治策略之研究。發表於台灣大學第三屆「公共事務」論文發表會，台灣大學政治學系，台北。
- 費孝通 (1986)。鄉土中國。香港：三聯。
- Bayley, D. H. (1966). The Effects of Corruption in a Developing Nation. *Western Political Quarterly*, 19(4): 719-732.
- Bayley, D. H. (1989). The Effects of Corruption in a Developing Nation. In A. Heidenheimer, M. Johnston and V. LeVine, (Eds), *Political Corruption: A Handbook* (pp. 935-952). Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Becker, G. S. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76: 169-217.
- Corpuz, O. D. (1957). *The Bureaucracy in the Philippines*. Manila: College of Public Administration, University of the Philippines.
- Dwivedi, O. P. (1978). *Public service ethnics*. Brussels: International Institute of Administrative Sciences.
- Fan, C. S., & H. I. Grossman (2001). Incentives and Corruption in Chinese Economic Reform. *Journal of Policy Reform*, 4(3):195-206
- Gatti, R., S. Paternostro, & J. Rigolini (2003). Individual Attitude Toward Corruption: Do Social Effects Matter? Retrieved Dec. 26, 2006, from [http://www.econ.worldbank.org/files/29354\\_wps3122.pdf](http://www.econ.worldbank.org/files/29354_wps3122.pdf).
- Gray, C. W., & D. Kaufmann (1998). Corruption and Development. *Finance and development*, March: 7-10. Retrieved Dec. 26, 2006, from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/03/pdf/gray.pdf>.
- Gurr, T. R. (1970). *Why Men Rebel*. Princeton, N.J.: Princeton University.
- Heidenheimer, A. J. (Ed.) (1978). *Political Corruption: Cases in Comparative Analysis*. New Brunswick: Transaction.
- Holmes, L. (1993). *The End of Communist Power. Anti-Corruption Campaign and Legitimation Crisis*. New York: Oxford University Press.
- Husted, B. (1999). Wealth, Culture, and Corruption. *Journal of International Business Studies*, 30(2): 339-60.
- Huther, J., & A. Shah (2000). Anti-Corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation. *World Bank Working Papers*, (2501). Retrieved Dec. 26, 2006, from [http://wbln0018.worldbank.org/Research/workpapers.nsf/0046a83407e91901852567e50051cc43/9fd464d371219b80852569ab0072c17d/\\$FILE/wps2501.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/Research/workpapers.nsf/0046a83407e91901852567e50051cc43/9fd464d371219b80852569ab0072c17d/$FILE/wps2501.pdf).
- Kaufmann, D. (1997). Corruption: The Fact. *Foreign Policy*, 107: 114-131.

- Kelly, H. H. (1952). Two functions of reference groups. In G. Swanson, T. Newcomb, & E. Hartley (Eds.) *Society for the psychological study of social issues, readings in social psychology* (pp. 410-414). New York: Holt.
- Kim, T. (2003). Comparative Study of Anti-Corruption System, Efforts and Strategies in Asia Countries: with Focus on Hong Kong, Singapore, Malaysia, and Korea. *The Academy of Korean studies*. Retrieved Dec. 26, 2006, from <http://www.kapa21.or.kr/down/2003/%EC%84%B8%EB%AF%B8%EB%82%98/%EA%B9%80%ED%83%9D2.doc>.
- Lambsdorff, J. G. (1999). Corruption in Empirical Research. Retrieved Dec. 26, 2006, from: [http://wwwuser.gwdg.de/~uwww/downloads/contribution05\\_lambsdorff.pdf](http://wwwuser.gwdg.de/~uwww/downloads/contribution05_lambsdorff.pdf).
- Lambsdorff, J. G. (2006). The Methodology of the 2006 Corruption Perceptions Index. Retrieved Dec. 26, 2006 from [http://www.icgg.org/downloads/CPI\\_2006\\_Methodology.pdf](http://www.icgg.org/downloads/CPI_2006_Methodology.pdf)
- Mackie, J. A. C. (1970). The Commission of Four Report on Corruption. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 6(3): 87-101.
- Mauro, P. (1998). Corruption and the Composition of Government Expenditure. *Journal of Public Economics*, 69(2): 263-279.
- McMullan, M. (1961). A theory of Corruption. *Sociological Review*, 9(2): 181-200.
- Meier, K. J., & T. M. Holbrook (1992). I Seen My Opportunities and I Took 'Em: Political Corruption in the American States. *The Journal of Politics*, 54(1): 135-155.
- Milgram, S. (1963). Behavioral Study of Obedience. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 67: 371-378.
- Padilla, P. L. (1995). Low Salary Grades, Income-Augmentation Schemes and the Merit Principle. In Proserpina Domingo Tapales and Nestor N. Pilar (Eds). *Public Administration, 2000: Looking Back Into the Future*. Quezon City: College of Public Administration, University of the Philippines.
- Paldam, M. (2002). The Big Pattern of Corruption: Economics, Culture and the Seesaw Dynamics. *European Journal of Political Economy*, 18: 215-240.
- Palmier, L. (1985). *The Control of Bureaucratic Corruption, Case Studies in Asia*. New Delhi: Allied Publishers.
- Parsons, T. (1949). *The Structure of Social Action*. Glencoe: Free Press.
- Quah, J. S. T. (1988). Corruption in Asia with Special Reference to Singapore: Patterns and Consequences. *Asian Journal of Public Administration*, 10(1): 80-98
- Quah, J. S. T. (1999). Comparing Anti-corruption Measures in Asian Countries: Lessons

- to be Learnt. *Asian Review of Public Administration*, 6(2): 71-90.
- Reddaway, P. (1988). Soviet Psychiatry: An End to Political Abuse? *Survey*, 30(3): 25-38.
- Rock, M. T., & H. Bonnett (2004). The comparative politics of corruption: Accounting for the East Asian paradox in empirical studies of corruption, growth and investment. *World Development*, 32(6): 999-1017.
- Rogow, A. A., & H. D. Laswell (1963). *Power, Corruption, and Rectitude*. Englewood Cliffo, N, J.: Prentice-Hall.
- Root, H. (1996). Corruption in China: Has it Become Systemic? *Asian Survey*, 36(8): 741-757.
- Sandholtz, W., & W. Koetzle (2000). Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade. *International Studies*, 44(1): 31-50.
- Stapenhurst, R. (2000). The Media's Role in Curbing Corruption. Retrieved Nov. 30, 2006, from <http://scholar.google.com/url?sa=U&q=http://www.anticorruptionleague.org/resources/media.pdf>.
- Tanzi, R. E. (1998). Corruption Around the World. *IMF Staff Papers*, 45(4): 559-594. Retrieved Nov. 30, 2006, from <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf>.
- Van Klaveren, J. (1978). The Concept of Corruption. In A. J. Heidenheimer (Ed), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis* (pp. 38-40). N.Y: Holt, Rinehart and Winston, Inc.

# A Comparison of Corruption in 4 Chinese-speaking Nations— Using “Causes of Corruption” as an Analysis Approach

Li-Chung Peng, Yu-Chu Chanh<sup>\*</sup>

## Abstract

Causes of corruption can be simply classified into “opportunity, motivation, and risk”. When resource distribution is dominated by the government, there will be opportunities for the agents to engage in corruption. When the society is full of the sentiment of relative deprivation and social conformity, legal culture is absent, and particularism is overwhelming, motivations for corruption are likely to grow. Whether the anti-corruption institutions of a nation are independent, whether the national leader supports anti-corruption, whether the media are under control, the probability of corruptive behaviors being indicted, and the punishment on corruptive behaviors will affect the risk assessment of the agents intending to conduct corrupting behaviors. To effectively prevent corruptive behaviors, any factor that may affect the opportunity, motivation, and risk to engage in corruption should be excluded.

This study applied “Corruption Perceptions Index” (CPI) proposed by Transparency International (TI) to compare the degree of corruption perceived

---

<sup>\*</sup> Li-Chung Peng, Associate Professor, Dr. Sun Yat-sen Graduate Institute for Social Sciences and Humanities, National Cheng-Chi University.  
Yu-Chu Chanh, Master Student, Dr. Sun Yat-sen Graduate Institute for Social Sciences and Humanities, National Cheng-Chi University.

in China, Hong Kong, Taiwan, and Singapore. Taiwan is also a nation of Chinese culture. The Taiwanese government has an intermediate control over economic activities in comparison with the governments of Hong Kong, Singapore, and China. However, in terms of judicial independence and performance of anti-corruption institutions, Taiwan cannot be compared to Hong Kong and Singapore. Thus, learning from Hong Kong and Singapore to reasonably reduce government's intervention in economic activities, strengthen the independence of anti-corruption institutions, and promote self-purification of political leaders will be critical to an effective improvement of corruption.

**Keywords:** Corruption, Relative deprivation, Anti-corruption, Corruption perceptions index

